

KEBIJAKAN PENGELOLAAN ANGGARAN PENDIDIKAN DI KABUPATEN LOMBOK TENGAH

Siti Sanisah

Kepala Seksi GTK PAUD dan Dikmas,
Dinas Pendidikan Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat
ichaq25575@yahoo.com

ABSTRACT

The research aimed at exploring the education budget policies that carried out in the context of regional autonomy concerning to: formulation, content, implementation, evaluation and policy impact. The research was qualitative and using deep interviews, observations and focus group discussions. The source of information were the related staffs of Educational Board, Regional Development Planning Bureau, Local government and legislatures in Lombok Tengah which then run on purposive and snowball sampling technique. It was concluded that formulation stages applied three main approaches namely participatory, technocratic and political. The contents of the budget policy met the demands of budgeting regulation (20%), but still focus on infrastructure development and bureaucratic spending. The implementation process using a top down approach that automatically implementer predominantly from government agencies. The results were still below of the standards (criteria) that have been defined previously on planning stage. Finally, the impact provided less social benefit to the community.

Keywords: policy of analysis and educational budgeting

PENDAHULUAN

Mutu pendidikan tidak hanya dipengaruhi satu faktor sebagai penentu. Terdapat pengelola sekolah, lingkungan (keluarga, masyarakat dan sekolah), kualitas pembelajaran, kurikulum, sistem evaluasi dan ketersediaan anggaran yang memadai guna membiayai

kegiatan pendidikan. Ironis, penyediaan anggaran pendidikan di Indonesia masih mengalami hambatan dan termasuk rendah jika dibanding negara lain di Asia Tenggara. Implikasinya akan berimbas pada kondisi sektor pendidikan secara umum, terlebih jika dikaitkan mutu. Pendidikan

nasional (maupun daerah) dihadapkan berbagai masalah yang menuntut solusi konkrit untuk mengatasinya. Dibutuhkan kerjasama serius pemerintah dan masyarakat dalam semua dimensi pendidikan.

Solusi sederhana sesungguhnya pada perencanaan dan perumusan program pendidikan yang harus efektif dan efisien bagi semua. Implikasi logisnya akan bermuara pada anggaran pendidikan yang harus disediakan pemerintah. Selama ini, keterbatasan anggaran selalu jadi alasan klasik keterlambatan kemajuan pembangunan pendidikan. Bagaimanapun juga anggaran pendidikan merupakan komponen masukan instrumental yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Karena, dalam setiap upaya pencapaian tujuan pendidikan, bersifat kuantitatif maupun kualitatif anggaran pendidikan memiliki peran menentukan. Maka, pengelolaan anggaran pendidikan yang profesional sesuai kaidah yang berlaku menjadi urgen adanya.

Pada seminar Membedah Potret Pelayanan Pendidikan Lombok Tengah, Ketua PGRI Nusa Tenggara Barat menyatakan bahwa mekanisme itu masih lemah dilakukan Pemerintah Daerah Lombok Tengah, sehingga capaian pendidikan tidak maksimal.

Gambaran kondisi pendidikan dimaksud seperti tertuang dalam RPJMD Lombok Tengah tahun 2011-2015, yaitu masih rendahnya (1) aksesibilitas pendidikan bagi masyarakat miskin; (2) sarana dan prasarana pendidikan; (3) mutu penyelenggaraan pendidikan dan (4) kualitas dan kuantitas pendidikan dan kependidikan disertai distribusinya yang belum merata. Di sisi lain, capaian pembangunan pendidikan juga tidak maksimal, mengingat Lombok Tengah memiliki angka buta huruf tertinggi di NTB (63.667 orang pada tahun 2010); angka *drop out* memprihatinkan jenjang pendidikan dasar (tahun 2010 tertinggi di Provinsi NTB dengan 750 orang siswa SD, 63 orang siswa MI, 595 kasus di SMP dan MTs 381 kasus). Dan rata-rata

lama sekolah tahun 2011 menunjukkan angka 5,9 tahun (belum tamat SD). Kualitas sektor

pendidikan juga dapat dipahami dari capaian APM dan APK Kabupaten Lombok Tengah berikut.

No	Tahun	SD		SMP		SMA	
		APK	APM	APK	APM	APK	APM
1	2008	110,65	92,93	93,92	76,27	58,81	40,93
2	2009	117,15	98,89	99,42	85,80	59,57	47,42
3	2010	117,22	99,21	99,51	89,44	59,30	48,29
4	2011	114,01	99,22	99,53	89,45	60,04	55,76
5	2012	113,67	99,23	101,05	89,47	71,51	61,67
6	2013	113,69	99,61	96,40	89,91	61,17	59,06

Sumber: Profil Pendidikan Kabupaten Loteng Tahun 2013

Atas dasar rendahnya capaian APK dan APM (terutama di SMP dan SMA) dan potret kondisi pendidikan lainnya mendorong pemerintah provinsi NTB dan Lombok Tengah menandatangani nota kesepahaman menurunkan angka *drop out*, tahun 2008 dan 2011. Dalam nota disebutkan bahwa Pemerintah Lombok Tengah akan dan bersedia menurunkan angka *drop out* SD 0,37% pertahun, SMP 0,51% pertahun, SMA 0,47% pertahun dan SMK 0,94% pertahun. Namun, tidak berdampak signifikan terhadap penurunan angka *drop out* maupun peningkatan kondisi pendidikan lainnya.

Sesungguhnya hal ini tidak perlu terjadi mengingat besaran anggaran yang dialokasikan

Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah untuk sektor pendidikan cukup besar dan terus mengalami peningkatan sebagaimana diilustrasikan dalam Grafik perkembangan anggaran pendidikan Kabupaten Lombok Tengah berikut:



Sumber: Ringkasan APBD pertahun (2009-2014)

KAJIAN TEORITIK

Jika besaran alokasi anggaran dikomparasikan kondisi pendidikan di Lombok Tengah sungguh tidak

sepadan. Anggaran cukup tinggi, bertambah dari tahun ke tahun namun kondisi dan kualitas pendidikan tidak meningkat signifikan. Kondisi dominan diakibatkan oleh tumpang tindihnya kerangka legal dan pelaksanaan formulasi dan implementasi anggaran, sering berubah, multi-interpretasi, pemahaman tentang formulasi anggaran partisipatif masih disamakan *bottom-up approach*, konsistensi pengelolaan anggaran lemah, tidak konsisten dan sinergisnya waktu antar-tingkatan pengelolaan serta dominasi sistem politik (Sukardi, 2009). Di samping itu berkurangnya proporsi anggaran pendidikan di pemerintah pusat atau sebaliknya bertambahnya proporsi anggaran yang dikelola pemerintah daerah sesungguhnya hanya merupakan implikasi pengalihan kewenangan dari pusat ke daerah, bukan meningkatnya alokasi dana (Toyamah dan Usman, 2004).

Kebijakan anggaran pendidikan sebagai kebijakan pembangunan dalam bidang pendidikan secara umum dipahami sebagai

kebijakan publik bidang pendidikan. Setiap keputusan tentang pendidikan yang dibuat dan melibatkan anggota organisasi dalam pendidikan harus dibuat maksimal berdasarkan *fact and value* (Simon, 1976), termasuk kebijakan tentang pengelolaan anggaran pendidikan. Masyarakat memahami bahwa anggaran pendidikan merupakan rencana pendapatan dan belanja negara/daerah dalam kurun waktu satu tahun dalam bentuk pendapatan dan belanja serta pembiayaan pendidikan berupa setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali. Karena itu, kebijakan anggaran pendidikan juga harus disusun berdasarkan penjabaran visi, misi pendidikan, dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk kurun waktu tertentu (Tilaar dan Nugroho, 2008).

Pengelolaan kebijakan anggaran sebagai kebijakan publik dapat mengikuti proses yang dikemukakan beberapa ahli yang diklasifikasi

menjadi *group theoretic model, elite theoretic model, incremental model, institutional model, rational model, game theoretic model, systems theoretic model, mixed scanning model, democratic model, strategic model, deliberatif and public choice* (Dye, 1995; Henry, 1975 dan Dror, 1968), *rational actor model, organizational behavior model* dan *governmental political model* (Allison dan Zelikow, 1999). Dalam setiap model mengisyaratkan pengelolaan kebijakan publik harus melalui serangkaian tahapan. Tahap dimaksud juga dilukiskan berbeda. Dimulai dari *agenda setting, policy formulation, policy adoption, policy implementation and policy evaluation* (Dunn, 1995; Ripley, 1985; Smith dan Larimer, 2009). Tahap lain yang dapat dilakukan meliputi *agenda setting, problem definition, policy design, policy legitimation, implementation, impact dan termination* (Palumbo, 1987; Parsons, 1995). Sementara kebijakan pengelolaan anggaran dilakukan melalui *budget formulation, budget approval,*

budget execution and budget oversight (Ramkumar, 2008).

Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, pengelolaan anggaran kebijakan pendidikan diselenggarakan dengan dasar hukum UU Nomor 32/2004, UU Nomor 17/2003, UU Nomor 20 tahun 2003, PP 58/2005, Permendagri 13/2006, PP nomor 48 tahun 2008 dan regulasi lainnya yang relevan. Karenanya analisis kebijakan tentang pengelolaan anggaran pendidikan di Lombok Tengah disesuaikan proses penyusunan kebijakan publik dan regulasi yang berlaku di Indonesia. Meliputi formulasi kebijakan tentang anggaran pendidikan, isi kebijakan sebagai hasil formulasi, implementasi kebijakan, evaluasi terhadap proses implementasi kebijakan anggaran dan dampak implementasi kebijakan tentang anggaran pendidikan di Kabupaten Lombok Tengah. Aspek di atas sekaligus diposisikan sebagai tujuan dilakukannya penelitian mengingat untuk memahami sistem pengelolaan kebijakan anggaran

pendidikan secara kaffah di suatu daerah dalam konteks otonomi daerah, maka harus dilakukan pengamatan dan analisis mendalam terhadap proses pengelolaan kebijakan dimaksud.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan *policy research* dengan pendekatan kualitatif. Data diperoleh dari kegiatan participant observation, semistructure interview, dokumentasi, focus group discussion dan penelitian kepustakaan. Informan berasal dari Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga, Bappeda, Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Lombok Tengah yang ditentukan secara purposive dan snowball sampling. Guna memastikan keabsahan data hasil penelitian dilakukan uji *credibility* melalui *prolonged engagement*, *persistent observation*, triangulation dan *multiangulation*, *peer debriefing*, *referential adequacy checks* dan *member checks*. Uji *dependability* dilakukan melalui audit keseluruhan proses penelitian. Uji *confirmability* dilakukan auditor

independen untuk menilai kualitas hasil penelitian dengan cara penelusuran atau pelacakan data dan informasi yang disampaikan. Uji *transferability* dilakukan dengan mendiskripsikan hasil penelitian serinci dan sejelas mungkin tentang konteks fokus penelitian. Data dianalisis melalui reduksi data, display, verifikasi dan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Formulasi kebijakan anggaran

Formulasi kebijakan anggaran pendidikan terpilah menjadi dua aktivitas penting yaitu perencanaan dan penganggaran. Perencanaan dilakukan dengan maksud untuk mengidentifikasi masalah pendidikan guna dipecahkan melalui sejumlah program alternatif. Aktivitas diselenggarakan menggunakan pendekatan *partisipatif planning* dan *technocratic planning* secara berjenjang dari desa-kabupaten (berbasis wilayah) dan berbasis sektoral. Penganggaran merupakan aktivitas yang dilakukan dengan maksud menguji kelayakan hasil perencanaan program pendidikan

dengan pembiayaan yang diajukan eksekutif dan cenderung didominasi pendekatan *political planning*. Dilakukan bertahap sejak penetapan RKPD hingga pengesahan kebijakan anggaran (APBD). Pelaksanaan kegiatan terjadwal dalam regulasi yang memayungi kegiatan tersebut secara bertahap, namun sering tidak tepat waktu.

Aktor dalam formulasi kebijakan anggaran pendidikan di Lombok Tengah berasal dari pemerintah daerah, birokrat, legislatif, kelompok kepentingan, akademisi, pemerhati pendidikan dan masyarakat secara individu. *Output* yang dihasilkan terdiri dari berbagai macam dokumen yang dilegalkan dalam bentuk nota kesepahaman, rancangan peraturan daerah, peraturan daerah, rancangan peraturan bupati dan peraturan bupati. Output proses perencanaan terdiri dari prioritas program yang akan diusulkan ke jenjang perencanaan berikutnya. Sedangkan output yang dihasilkan pada proses penganggaran adalah dokumen yang berisi program dan pembiayaan yang sudah disepakati

pada setiap level penganggaran, dilengkapi nota kesepakatan Pemerintah Daerah dengan DPRD dan menjadi dasar eksekusi anggaran. Dokumen dimaksud berupa RKPD, KUA, PPA, RKA-SKPM, RAPBD, APBD dan DPA Pendidikan. Dokumen penganggaran tidak disosialisasikan dan cenderung eksklusif.

Isi (content) kebijakan anggaran

Content kebijakan anggaran pendidikan menunjukkan bahwa hasil perencanaan tidak konsisten dengan penganggaran walau secara makro anggaran pendidikan telah mencapai lebih 20% (terutama pasca putusan MK). Sumber dominan anggaran dari dana perimbangan dengan konsekuensi logis untuk kebutuhan birokrasi dan fisik, sementara fokus pembangunan pendidikan berdasarkan alokasi anggaran cenderung ke program pendidikan dasar. Fenomena lainnya adalah penggunaan anggaran cenderung tidak proporsional, *double budgeting*, tidak efisien dan tidak *pro-poor* dan

peserta didik (tidak *pro child*). Artinya, rumusan kebijakan anggaran belum memenuhi aspek konsistensi, efisiensi dan manfaat.

Implementasi kebijakan anggaran

Prosedur implementasi kebijakan anggaran pendidikan yang diterapkan di Kabupaten Lombok Tengah sesuai regulasi dan mengarah pada top-down approach. Program dan kegiatan yang pembiayaannya bersumber dari dana perimbangan diselenggarakan berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) dari pemerintah pusat. Aktor dominan adalah birokrasi terutama pemerintah daerah dan Dikpora, yudikatif, DPRD dan interest group. Kelompok birokrasi dianggap paling bertanggungjawab dalam implementasi, karena memiliki wewenang menguasai “area” implementasi dalam wilayah operasi (termasuk kewenangan diskresi) karena mendapat mandat dari legislatif dan kuasa di atasnya sehingga cenderung powerful.

Capaian keberhasilan imple-

mentasi kebijakan anggaran pendidikan yang dilakukan masih dalam kategori minim. Hal ini dapat dilihat dari 15 kriteria pembangunan pendidikan di Lombok Tengah yang telah ditetapkan dalam RPJMD, terdapat 7 kriteria dikategorikan tidak berhasil mencapai target/gagal. Sementara hanya 3 kriteria yang dapat tercapai dengan hasil yang baik dan 5 kriteria pada posisi middle area (tidak tercapai penuh). Tercapainya 7 kriteria pembangunan pendidikan disinyalir karena didukung ketersediaan sumber daya (manusia, finansial dan waktu), kejelasan isi kebijakan dan kondusifnya lingkungan eksternal (sosial, ekonomi dan politik). Faktor yang dinilai menghambat capaian implementasi adalah tidak sehatnya sistem birokrasi, kegiatan tidak terperinci jelas, karakter dan perilaku implementor, minimnya koordinasi dan pengawasan serta kurangnya keterlibatan masyarakat.

Evaluasi proses implementasi

Kriteria evaluasi proses implementasi yang dipergunakan

adalah efektivitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan sasaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelima aspek belum terpenuhi secara maksimal. Indikator efektivitas diwarnai orientasi hasil yang fokus pada output (capaian kuantitatif), sering melakukan kegiatan diluar perencanaan dan lemah pada mekanisme penentuan pelaksana program. Indikator kecukupan tidak maksimal karena struktur anggaran pendidikan didominasi DAU dan DAK (praktek re-sentralisasi) dengan dukungan Pendapatan Asli Daerah yang kecil, mempersempit ruang gerak pemerintah daerah menetapkan program dan kegiatan yang mendukung target penyelesaian masalah pendidikan. Pemerataan manfaat program dan kegiatan perlu diperhatikan serius guna meminimalisir penyimpangan dalam pelaksanaan program dan kegiatan. Kurang maksimalnya capaian pada indikator responsivitas ditandai keberadaan program yang tidak mengakomodir kepentingan masyarakat, pelaksanaan imple-

mentasi program dan kegiatan kurang memuaskan sehingga loyalitas masyarakat minim. Dengan kondisi tersebut, dapat dipastikan capaian indikator ketepatan tidak maksimal, mengingat indikator ini hanya akan tercapai jika empat indikator lainnya terpenuhi.

Dampak implementasi kebijakan anggaran

Mengingat capaian implementasi kebijakan anggaran yang dominan tidak tercapai (tidak memenuhi kriteria), maka dapat dikatakan bahwa dampak yang diharapkan juga minim terpenuhi. Kondisi dimaksud dominan terjadi karena dominasi intervensi politik dan penyelenggaraan program dan kegiatan pendidikan yang tidak sesuai ketentuan merupakan cermin ketidakjelasan arah pembangunan pendidikan. Dampak sistemik berikut adalah rendahnya wibawa Dikpora diimbangi rendahnya loyalitas masyarakat terhadap program dan kegiatan yang diimplementasikan dan lemahnya *trust* masyarakat terhadap

kegiatan formulasi kebijakan anggaran pendidikan karena kegiatan yang diselenggarakan tidak sesuai perencanaan (usulan masyarakat). Meski kondisi sarana dan prasarana pendidikan kian lengkap, namun belum memadai dari sisi kualitas termasuk pemeliharaan. Beberapa kegiatan pembangunan infrastruktur berkualitas rendah. Secara umum terlihat perubahan kondisi yang signifikan pada sasaran program dan kegiatan pendidikan, jika disesuaikan indikator capaian pembangunan pendidikan.

Pembahasan

Formulasi kebijakan anggaran

Proses penyusunan kebijakan pada dasarnya terdiri dari enam langkah yaitu *identification of policy problem*, *agenda setting*, *policy formulation*, *policy legitimation*, *policy implementation* and *policy evaluation* (Dye, 1995). Empat dari enam langkah dimaksud merupakan tahap formulasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa empat langkah formulasi kebijakan

dimaksud dilengkapi dengan proses *policy decision* (keputusan kebijakan). Tahap ini memiliki aktivitas tersendiri, sebagai hasil adanya formulasi kebijakan sehingga kebijakan anggaran dapat disahkan. Pengesahan kebijakan hanya dapat dilakukan jika kebijakan telah diputuskan (terima/tidak). Dengan demikian tahap formulasi kebijakan terdiri identifikasi masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, formulasi kebijakan, keputusan kebijakan dan terakhir adalah pengesahan kebijakan.

Proses formulasi kebijakan pada hakekatnya merupakan proses berdasar politik tinggi, sangat dipengaruhi bagaimana perwujudan *the real distribution of power* (distribusi kekuasaan secara riil), disamping merupakan ajang adu *persuasion* dan *bargaining* (Schultz, 2004) yang berlangsung di daerah antar aktor yang terlibat. Aktor dimaksud dibedakan menjadi *the official policy makers* and *un-official policy makers* (Anderson, 2003). Kelompok pertama identik dengan pemeran serta resmi (formal) yaitu

pelaku dari lembaga pemerintahan seperti birokrasi, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kelompok kedua identik dengan pemeran serta tidak resmi (*non formal*) meliputi kelompok kepentingan (*interest group*), partai politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, media massa dan warga secara individu (Winarno, 2012). Dominasi peran oleh legislatif memposisikan proses formulasi dalam model *government political model (GPM)* (Allison dan Zelikow, 1999). Model ini menganggap bahwa keputusan kebijakan merupakan *resultante* politik yaitu hasil dari permainan politik antar-aktor.

Isi (content) kebijakan anggaran

Kebijakan anggaran pendidikan pada dasarnya merupakan rencana kerja pemerintah daerah dalam bidang pendidikan yang diwujudkan dalam bentuk program dan kegiatan yang akan dibiayai selama periode tertentu (satu tahun). Dikatakan bahwa *a budget is a symbolic representation of what we want from government and what*

me want for our community (Schultz, 2004). Dalam konteks pendidikan, anggaran berguna sebagai alat penentu besarnya pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan pendidikan. Disamping berperan sebagai otorisasi pengeluaran masa datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat motivasi pegawai dan koordinasi aktivitas unit kerja bidang pendidikan. Dalam konteks ini tiga hal yang harus diperhatikan *financing*, menyangkut sumber pembiayaan; *budgeting*, bagaimana biaya pendidikan dialokasikan dan *accountability*, penggunaan dan pertanggungjawaban anggaran.

Tidak diakomodirnya aspek konsistensi, efisiensi dan manfaat dalam *content* kebijakan anggaran pendidikan berdampak pada *stagnan*-nya peningkatan kualitas pendidikan meskipun anggaran meningkat (bahkan lebih 20% dari APBD maupun APBN). Faktanya, menurunnya anggaran yang dikelola pemerintah pusat dan sebaliknya meningkatnya anggaran pendidikan

yang dikelola pemerintah daerah, hanya *impact* perubahan wewenang bukan karena peningkatan jumlah anggaran (Toyamah dan Usman, 2004). Dalam konteks ini, menetapkan kebijakan anggaran pendidikan sebagai salah satu kebijakan publik dalam bidang pendidikan tidak dapat dilakukan serta merta. Untuk mewujudkannya diperlukan analisis ekonomis, politis, sosiokultural dan administratif terlebih dahulu (Suryadi dan Tilaar, 1993). Berikutnya adalah penyusunan kebijakan anggaran pendidikan minimal mengacu pada aspek konsistensi, efisiensi dan manfaat yang dapat diperoleh dari anggaran.

Pengingkaran terhadap ketentuan tersebut berpotensi tidak fokusnya program dan kegiatan yang akan dibiayai melalui anggaran dalam menjawab masalah pendidikan. Implikasi logis jika langkah untuk memperbaiki dan mengembangkan suatu sistem ke arah tujuan yang dicapai mengalami hambatan, kelemahan dan penyimpangan adalah terjadinya

wastages (pemborosan) atau ekonomi *high cost* (biaya tinggi) yang justru merugikan sistem dan rendahnya produktivitas. Dalam teori ekonomi pendidikan, dengan pendekatan *human capital*, aspek pembiayaan merupakan bagian investasi pendidikan yang menentukan taraf produktivitas individu maupun kelompok.

Implementasi kebijakan anggaran

Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk *to take action, to perform, to carry out programs* (Schultz, 2004). Di dalamnya tercakup keterlibatan aktor, organisasi, prosedur dan teknik agar kebijakan yang ditetapkan mempunyai akibat, yaitu tercapainya tujuan kebijakan. Implementasi dilakukan dengan maksud menghantarkan kebijakan anggaran pendidikan yang telah disahkan kepada masyarakat dengan berbagai cara dan prosedur sehingga membawa hasil sesuai harapan. Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan pokok

dalam implementasi kebijakan yaitu top down dan bottom up (Agustino, 2006). Kabupaten Lombok Tengah menggunakan pendekatan pertama, memposisikan implementasi kebijakan tersentrali-sir, aktor hingga keputusan ditentukan dari pusat. Kelemah-annya, *programs are not totally perfect, a program may pursue several goals at the same time, public administrations are not always transparent and rational and society is often hostile and contradictory* (Schultz, 2004).

Berhasil tidaknya implementasi sesungguhnya dipengaruhi oleh *tractability of the problems, ability of statute to structure implementation and nonstatutory variables affecting implementation* (Hill and Hupe, 2002). Karena itu agar hasil implementasi kebijakan anggaran pendidikan maksimal terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi, yaitu (1) lingkungan eksternal yang dihadapi badan atau instansi pelaksana tidak mengalami gangguan atau kendala serius. Hambatan di maksud dapat berupa hambatan fisik, politis dan

sebagainya; (2) untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai; (3) perpaduan sumber yang diperlukan tersedia dan (4) kebijakan yang diimplementasikan didasarkan suatu hubungan kausalitas handal, langsung dan memiliki sedikit mata rantai penghubungnya.

Evaluasi proses implementasi

Kegiatan evaluasi kebijakan dan program pada dasarnya dilakukan dalam kerangka pikir dua hal yaitu *to address questions about program operations and results* (Wholey, Hatry and Newcomer, 2010). Untuk maksud tersebut dapat menggunakan indikator atau kriteria *effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness and appropriateness* (Dunn, 2004). Aspek responsivitas menjadi pemuas kriteria lain, efektivitas, efisiensi, kecukupan dan kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan. Kenyataannya dalam aspek ini implemetor

kebijakan anggaran pendidikan di Kabupaten Lombok Tengah disinyalir mengalami *implementation myopa* (Nugroho, 2008). Indikasinya *risorsis* yang dimiliki dominan dihabiskan untuk membuat perencanaan, namun tidak cukup untuk bagaimana melaksanakan apa yang sudah direncanakan; sering dianggap bahwa jika kebijakan sudah diputuskan dan diundangkan lantas rakyat dianggap tahu tentang kebijakan tersebut secara utuh dan jika salah langsung dihukum dan jika kebijakan sudah dibuat, maka implementasi akan jalan dengan sendirinya.

Dampak implementasi kebijakan anggaran

Dalam konteks kebijakan anggaran pendidikan, dampak yang dimaksud adalah perubahan kondisi yang terjadi pada masyarakat karena adanya intervensi kebijakan berupa penyelenggaraan program dan kegiatan pendidikan. Capaian implementasi kebijakan anggaran di Lombok Tengah yang dominan pada kategori tidak tercapai,

bermakna bahwa dampak yang diharapkan juga minim. Indikatornya adalah penyelenggaraan pendidikan masih diwarnai lemahnya kepercayaan masyarakat terhadap kegiatan formulasi kebijakan anggaran pendidikan karena kegiatan yang diselenggarakan tidak sesuai perencanaan (usulan masyarakat). Hal tersebut berdampak sistemik terhadap rendahnya wibawa Dikpora diimbangi rendahnya loyalitas masyarakat terhadap program dan kegiatan yang diimplementasikan. Meski kondisi sarana dan prasarana pendidikan kian lengkap, namun kualitasnya belum memadai termasuk pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur.

Semestinya tingginya anggaran pendidikan mampu memberikan *social benefit* pada masyarakat. Dapat berbentuk penyelenggaraan pendidikan gratis; pendidikan berkualitas dan murah bagi masyarakat di tingkat SLTA dan PT; peningkatan kualitas pendidik; pemberian beasiswa dan bantuan pendidikan bagi warga masyarakat

dan peningkatan sarana dan prasarana pendidikan, mengingat biaya pendidikan memang mahal. Satu hal yang layak dipahami adalah negara (Pemerintah) bertanggung jawab atas pendidikan warga negaranya terutama dalam hal pembiayaan. Abad XX pendidikan termasuk bidang yang dibiayai besar-besaran di negara maju dan diperkuat *conventional wisdom of education* yaitu keyakinan bahwa perubahan sosial dapat dikontrol dengan mengaplikasikan disiplin intelegensi (Sirozi, 2005).

KESIMPULAN DAN SARAN

Proses formulasi kebijakan anggaran pendidikan dilakukan dengan tahap (1) identifikasi masalah kebijakan yang dilakukan melalui musyawarah perencanaan berbasis sektoral (oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga) dan berbasis kewilayahan (musyawarah rencana pembangunan desa-kabupaten); (2) agenda setting dilakukan dengan mengakomodir hasil identifikasi masalah kebijakan ke dalam RKPD; (3) melakukan

formulasi kebijakan, melalui penetapan RKPD, KUA-PPA, pengesahan Renja dan anggaran SKPM; (4) keputusan kebijakan, ditandai penyusunan RAPBD yang akan disampaikan ke DPRD dan dibahas pada sidang paripurna dan (5) pengesahan kebijakan, persetujuan DPRD terhadap RAPBD, pengesahan APBD dan DPA Pendidikan. Proses cenderung dilakukan tanpa dasar data, analisis kinerja, *standar capaian real* dan tidak berpegang pada prinsip good governance serta menggunakan pendekatan *participatory*, *techno-cratic* dan *political planning*. Keterlibatan aktor turut mempengaruhi hasil formulasi yang berupa dokumen kebijakan yang cenderung bersifat *private document*.

Isi kebijakan tidak konsisten dengan hasil perencanaan, alokasi anggaran tidak efisien, tidak tepat sasaran dan tidak memihak kebutuhan peserta didik (terutama dari keluarga miskin) akibat dominannya intervensi politik pada proses penganggaran. Prosentase anggaran pendidikan mencapai

lebih 20% dari total APBD, didominasi dengan penggunaan dominan untuk belanja tidak langsung (belanja aparatur dan birokrasi), fisik dan fokus pada pengembangan pendidikan dasar.

Implementasi kebijakan anggaran dilakukan dengan pendekatan *top-down* (berdasarkan juklak dan juknis). Cenderung tanpa mengedepankan prinsip pengelolaan anggaran, bersifat *government oriented*, minim partisipasi dan dukungan masyarakat. *Implementor* didominasi pemerintah, *interest group* dan organisasi komunitas tanpa melibatkan masyarakat.

Evaluasi terhadap proses implementasi dihadapkan pada kenyataan bahwa aspek efektivitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan dalam implementasi kebijakan anggaran pendidikan belum terpenuhi. Kapasitas *implementor*, *good will* dan *political will* pemerintah, pressure dari *interest group* dan partisipasi masyarakat menentukan capaian kinerja implementasi, yang akhirnya

berdampak pada tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja implementasi kebijakan anggaran pendidikan. Rendahnya capaian kinerja kebijakan berdampak pada tidak maksimalnya *social benefit* yang diperoleh sasaran kebijakan. Artinya, peningkatan jumlah anggaran pendidikan tidak berbanding lurus dengan peningkatan kualitas pendidikan.

Berdasarkan hasil analisis direkomendasikan agar (1) pengelolaan kebijakan anggaran pendidikan harus memperhatikan Lima Tepat (tepat cara, tepat waktu, tepat pelaksana, tepat target dan tepat lingkungan); (2) menerapkan model implementasi yang menitik-beratkan pada prinsip interaktif, partisipatif, manajemen pendidikan dan good governance dan (3) melibatkan masyarakat dalam monitoring dan evaluasi implementasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan *participatory assessment*.

Daftar Pustaka

Agustino, Leo. (2006). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

- Allison, Graham & Philip Zelikow. (1999). *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis, 2th edition*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Anderson, James E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Dror, Yehezkel. (1968). *Public Policy Making Reexamined*. Scranton Pa: Chandler Publishing.
- Dunn, William N. (1995). Assessing the Impact of Policy Analysis: The Functions of Usable Ignorance. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization.*, Volume 4, Nomor 4.
- Dunn, William N. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction: Third edition*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, Thomas R. (1995). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice.
- Henry, Nicholas. (1975). *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hill, Michael dan Peter Hupe. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage Publications.
- Lugg, Catherine A. (2002). *Kitsch, From Education to Public Policy*. New York: Falmer Press.
- Nugroho, Riant. (2008). *Public Policy: Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Management Dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai the Fifth Estate-Metode Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Gramedia.
- Ramkumar, Vivek. *Our Money, Our Responsibility: A Citizen's Guide to Monitoring Government Expenditure*. Washington: International Budget Project.
- Ripley, Randall B. (1985). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson Hall Publishers.
- Schultz, David. (2004). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Fact on File.
- Simon, Herbert A. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, Fourth Edition*. London: The Free Press, Collier Macmillan Publishers.
- Sirozi, M. *Politik Pendidikan, Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- Smith, Kevin B dan Christopher W. Larimer. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Sukardi, Ahmad. (2009). *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: LaksBang Press Indo.
- Suryadi, Ace dan HAR Tilaar. (1993). *Analisis Kebijakan*

- Pendidikan (Suatu Pengantar)*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Tilaar, HAR dan Riant Nugroho. (2008). *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Toyamah, Nina dan Syaikhul Usman. (2004). *Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Implikasinya Terhadap Pengelolaan Pelayanan Pendidikan Dasar*. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Wholey, Joseph S, HP. Hatry dan KE. Newcomer, (Ed). (2010). *Handbook of Practical Program Evaluation: Third Editions*. San Fransisco: Jossey-Bass.